

A Crise do Estado:

Reformas para Racionalizar a Máquina Pública.

1. Introdução

A atual crise financeira do Estado do Rio Grande do Sul tem duas faces distintas. De um lado, temos um problema de financiamento de curto prazo que tem causado o atraso de pagamentos e a necessidade de busca de recursos extraordinários, tais como aqueles já obtidos nas duas edições do REFAZ e na venda de títulos públicos e outros que poderão advir de créditos do Estado junto a União. Por outro lado, existe um desajuste de longo prazo nas finanças do Estado. No passado, este desajuste estrutural foi encoberto de diferentes formas. Nos anos setenta, a expansão da dívida pública foi usada para financiar o déficit corrente. Nos anos oitenta, a rolagem integral da dívida pública e a aceleração da inflação se encarregaram de encobrir o problema estrutural das finanças públicas, criando a ilusão de equilíbrio fiscal. O papel da inflação na gestão financeira do Estado era fundamental, pois permitia uma corrosão de despesas superior a das receitas. Na prática, a inflação funcionava como um mecanismo de corte de gastos com custos políticos relativamente baixos para o governo estadual. Nos anos noventa, as privatizações e o acesso aos recursos do chamado caixa único, boa parte deles relacionados às próprias privatizações, possibilitou novamente escamotear o problema estrutural.

Terminados todos estes mecanismos, estamos de volta à realidade de um Estado que arrecada muito, mas consegue gastar ainda mais. A receita de ICMS e a receita total do estado do Rio Grande do Sul têm crescido em termos nominais e reais ao longo dos anos. Contudo, o problema estrutural perdura pois as despesas crescem em ritmo mais acelerado. A crise estrutural das finanças públicas deriva de um Estado perdulário e ineficiente que não consegue manter suas despesas dentro dos limites estabelecidos por uma generosa arrecadação de impostos. Neste sentido, as duas faces da crise financeira do Estado são interligadas. As dificuldades de curto prazo derivam de uma opção pelo não ajuste do setor público no longo prazo.

Este documento não pretende dar ênfase aos aspectos de curto prazo da crise financeira, sendo o nosso foco central as soluções de longo prazo. Em nosso juízo, no curto prazo, o Governo do Estado vem implementando uma agenda correta de busca de ressarcimento, junto ao Governo Federal, de recursos devidos ao Rio Grande do Sul.

Duas linhas de ação de curto prazo têm nosso apoio: a já conquistada revisão da base de cálculo da receita corrente líquida do Estado (no que diz

respeito à retirada de recursos para os setores de saúde e educação, nos quais o Estado atua como mero repassador), bem como dos recursos da CIDE; e a necessidade de ressarcimento federal de recursos referentes aos setores de Previdência Social, Fundo de Exportações (Lei Kandir) e conservação de estradas.

O Estado do Rio Grande do Sul tem sido forçado a arcar com obrigações que são do governo federal. No caso da previdência social, por exemplo, muitos aposentados custeados pelo cofres do Estado fizeram contribuições previdenciárias para o INSS. Se o Rio Grande do Sul arca com o ônus dos pagamentos aos inativos, ele deve também ser indenizado pelas contribuições realizadas a favor da União. O mesmo ocorre com relação ao fundo de compensação das exportações. As vendas externas de produtos primários têm sido fundamentais para a manutenção do equilíbrio macroeconômico e para a retomada do crescimento econômico do país, contudo, não é correto que apenas os estados exportadores arquem com o ônus fiscal da isenção das exportações. Neste sentido, é fundamental que o fundo de exportações não seja tão-somente mantido, mas também que o valor aportado pela União seja atualizado de forma a manter sua proporcionalidade original com o valor exportado. O mesmo argumento deve ser aplicado a questão das estradas, onde o Rio Grande do Sul deve ser ressarcido de forma justa pelos custos de manutenção de estradas federais.

Cabe também ressaltar o apoio que prestamos ao importante conjunto de medidas para retomada da competitividade tributária do Rio Grande do Sul, que constam do programa "RS Competitivo", especialmente a desoneração do ICMS de cadeias produtivas fundamentais para a geração de emprego e renda no nosso Estado. Os resultados fiscais e econômicos provarão a direção correta destas medidas, incentivando o seu aprofundamento e ampliação.

Este documento visa, portanto, trazer ao debate a colaboração do setor produtivo gaúcho para uma estratégia de solução de longo prazo do desequilíbrio orçamentário do Rio Grande do Sul. Cientes que a solução para este problema passa por uma ruptura com o modelo atual, e portanto tende à impopularidade e ao desgaste, levantamos cinco pontos que acreditamos serem fundamentais para obtenção de sucesso, que são apresentados a seguir, além de manifestarmos nosso apoio na sua discussão.

2. A Urgência da Reforma Administrativa

Em boa medida, é possível dizer que a crise financeira e de gestão pela qual passa o Rio Grande é resultado do fato de que o Estado passou ao largo, nos últimos anos, de qualquer esforço no sentido de implementação de um programa estadual de reforma do Estado. O Brasil conta, desde 1998, com os instrumentos jurídicos necessários para a instalação de um processo mais profundo de reforma administrativa. Estes instrumentos consistem nas seguintes legislações:

Emenda Constitucional 19/98

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências

Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

Decreto Nº 2.488, de 02 de fevereiro de 1998

Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências.

O marco conceitual e jurídico da reforma administrativa, no Brasil, resultado de um amplo processo de análise e investigação realizado, sob a coordenação do antigo MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, entre 1995 e 1998, representa potencialmente uma revolução nos modos da administração pública brasileira. Tendo sido implementado em pequena escala em alguns setores da administração federal e em algumas unidades da Federação, também em escala reduzida, a reforma administrativa não prosperou no Rio Grande do Sul, seja por razões de desconhecimento, seja por razões de natureza política. Julgamos que o atual estado de crise em nossas finanças públicas gera o ambiente propício para que se retome o processo da reforma, em toda sua radicalidade. Os resultados a serem obtidos com sua aplicação não são de curto prazo, mas representam uma sinalização substantiva para a sociedade de que mudaram os parâmetros de gestão do Estado, gerando um estado de confiança no futuro e um significativo capital político para o Governo seguir em frente em seu projeto de modernização do Rio Grande do Sul.

O objetivo deste documento não é oferecer uma análise, mesmo que sintética, dos conceitos fundamentais da reforma administrativa. Julgamos que estes já se encontram bastante bem expostos na literatura produzida à época da reforma, em escala nacional, e nos textos legais produzidos. Basta-nos focar na síntese conceitual da reforma, que representa um completo redesenho das estruturas, das funções e dos tipos de propriedade que envolvem a chamada “esfera pública”.

De modo resumido, o modelo estrutural que a reforma propõe consiste na divisão da administração pública em quatro esferas distintas, conforme o quadro a seguir:

Função	Tipo de Propriedade	Agente
Núcleo estratégico	Estatal	Administração direta
Execução de atividades exclusivas de Estado	Estatal	Agências executivas
Atividades não exclusivas de Estado	Pública não estatal	Organizações Sociais
Produção de bens e serviços de mercado	Privada	Empresas privadas

A reforma sugere, em síntese, que o Estado tenha reforçada sua responsabilidade estratégica de formulação de políticas e de execução das atividades que demandam o exercício de sua função monopolística. Quanto aos demais setores, de prestação de serviços que, em que pese não serem de exclusiva responsabilidade do Estado, considere-se importante que sejam financiados pelo poder público, dada as externalidades positivas que geram, cabe ao Estado fazer aquilo que ele sabe fazer melhor: fomentar e supervisionar, e deixar ao chamado terceiro setor, devidamente regulamentado, a tarefa de gerenciamento e execução. Em relação ao setor de produção de bens e serviços de mercado, a reforma prevê a privatização.

A Publicização

A publicização trata da migração da gestão dos órgãos prestadores de serviços não exclusivos de Estado (nas áreas da educação, saúde, cultura, pesquisa, meio ambiente, esportes, assistência social) para entidades públicas de direito privado, cujo protótipo são as Fundações, veladas pelo Ministério Público. Estas entidades gerenciadoras são as chamadas Organizações Sociais. Por Organização Social compreende-se um qualitativo institucional, assim definido no programa de reforma do Estado:

“Modelo de organização pública não estatal, destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis, sem fins lucrativos, que não é propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e está orientada diretamente para o atendimento do interesse público”. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 35p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 2)

Com a adoção do modelo das organizações sociais, ocorre uma imediata racionalização dos investimentos do Governo nas áreas fins relacionadas acima. Todo o ônus de gestão, administração de pessoal, contratação de serviços, previdência, etc, saem da esfera de responsabilidade do Estado, que passa a se relacionar, na qualidade de ente supervisor, com uma rede de instituições “contratadas”. Imediatamente obtém-se um realinhamento da função primordial do Estado, que passa a focar sua energia na cobrança de resultados e no cumprimento de metas, que devem constar dos contratos de gestão específicos para cada Organização Social atuante na publicização, além da definição de marcos globais para políticas públicas. Apenas este efeito de racionalização já cumpre um papel decisivo no crescimento da eficácia da aplicação de recursos públicos, ao mesmo tempo em que reduz drasticamente todos os problemas que se relacionam ao loteamento de funções públicas por razões de natureza político-partidária.

Apenas para citar um exemplo, sugerimos a análise do processo de publicização levado a efeito, desde 1998, pela rede estadual de hospitais públicos de São Paulo. Trata-se de um caso amplamente conhecido e que tem apresentado, nos últimos seis anos, resultados notáveis em termos de ganhos de eficiência da prestação de serviços de saúde no Estado.

Já em 2002, segundo Márcio Cidade dos Santos, executivo chefe da Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde, da Secretaria de Estado da Saúde (SP), a produtividade das instituições controladas pelas organizações sociais é 40% maior do que a dos hospitais estatais: *“Os hospitais gerenciados pelas entidades sociais tiveram, em média, 1.114 saídas por mês no ano passado. Nos centros sob administração direta do Estado, o número ficou em 770 no mesmo período”*.

Sob qualquer ângulo que se analise o processo de publicização, são indiscutíveis as vantagens quanto à eficácia da gestão, de racionalização financeira e de atendimento do interesse público. Entre as diversas razões, pode-se citar uma: o modelo termina com a aberração existente na administração pública brasileira, que concede estabilidade funcional para profissionais que cumprem funções técnicas ordinárias (isto é, que não integram as “carreiras de Estado”). Isto significa que, por exemplo, ao contratar músicos para nossas orquestras sinfônicas, estamos tornando-os funcionários públicos estáveis.

À parte os ganhos de eficiência, a adoção do modelo das Organizações Sociais apresenta diferentes formas de controle e fiscalização pelo Estado, a saber:

1. A presença, nos Conselhos de Administração, de até 40% de representantes do Estado
2. A assinatura de contratos de gestão, pelos quais o Estado supervisiona o cumprimento de metas e obtenção de resultados
3. O Ministério Público, através da Curadoria de Fundações, que vela pela correção na gestão dos entes fundacionais.

No Rio Grande do Sul, em um levantamento rápido, temos 36 órgãos passíveis de conversão para Organizações Sociais:

Secretaria	Organizações Sociais
Sec. da Administração e Recursos Humanos	FDRH
Sec. da Administração e Recursos Humanos	Corag
Sec. da Administração e Recursos Humanos	Procergs
Sec. da Agricultura e Abastecimento	IRGA
Sec. da Agricultura e Abastecimento	EMATER
Sec. da Agricultura e Abastecimento	CEASA
Sec. da Agricultura e Abastecimento	CESA
Sec. da Ciência e Tecnologia	FAPERGS
Sec. da Ciência e Tecnologia	CIENTEC
Sec. da Ciência e Tecnologia	FEPAGRO
Sec. da Coordenação e Planejamento	FEE
Sec. da Cultura	FIGTF
Sec. da Cultura	FOSPA
Sec. da Cultura	FCPRTV (TVE)
Sec. da Cultura	FTSP
Sec. da Cultura	Casa de Cultura Mário Quintana
Sec. da Cultura	Museu de Arte do Rio Grande do Sul
Sec. da Cultura	Museu Com. Hipólito José da Costa
Sec. da Educação	FETLSVC
Sec. da Saúde	FEPPS
Sec. da Saúde	Centro de Saúde e Escola Murialdo
Sec. da Saúde	Hospital Colônia Itapuã
Sec. da Saúde	Hospital Sanatório Partenon
Sec. da Saúde	Hospital Psiquiátrico São Pedro
Sec. da Saúde	Ambulatório de Dermatologia Sanitária
Sec. da Saúde	Escola de Saúde Pública
Sec. da Saúde	Hemocentro – HEMORGS
Sec. do Meio Ambiente	FEPAM
Sec. do Meio Ambiente	FZB
Sec. do Trabalho, Cidadania e Assistência Social	FASE
Sec. do Trabalho, Cidadania e Assistência Social	FGTAS
Sec. do Trabalho, Cidadania e Assistência Social	FPE - Fundação de Proteção Especial
Sec. do Turismo, Esporte e Lazer	FUNDERGS
	FADERS

Observe-se que se trata de um levantamento preliminar, destinado apenas a demonstrar o potencial de um hipotético programa de publicização em termos de modernização de nossa máquina pública. O programa, se implantado, exigirá um tratamento especial à rede de escolas públicas estaduais de primeiro e segundo graus. Nossa sugestão, neste âmbito, é de que o Estado pactue com os municípios a transferência das pequenas escolas, e mantenha sob sua supervisão apenas as escolas de maior porte e com dimensão ou impacto regional. A gestão dessas escolas, ou mesmo grupos de escolas, será igualmente transferida para Organizações Sociais. No limite, o Estado não terá mais nenhuma escola sob sua gestão direta. Isto contrasta com quadro hoje verificado no Rio Grande do Sul, de uma completa irracionalidade, no qual o Estado administra centralizadamente pequenas unidades de ensino, unidades estas de impacto e abrangência exclusivamente municipal.

Um programa de publicização como este apresenta, a médio e longo prazo, um forte efeito em termos de redução do gasto público, visto permitir ganhos de produtividade e racionalização nos processos de prestação de serviços públicos e torna as instituições capazes de oferecer serviços ao mercado e buscar novas fontes de financiamento. A tendência, com o tempo, é a conquista de níveis crescentes de auto-sustentabilidade, o que dependerá, em muito, dos processos de gestão adotados. O importante é estabelecer, como paradigma a ser observado no setor público gaúcho, o critério segundo o qual o Estado não exercerá a gestão direta de serviços públicos não exclusivos. Toda a gestão desses serviços será progressivamente repassada às organizações publicizadas, mantendo-se o Governo como ente supervisor de uma rede de contratos de gestão, sem prejuízo do exercício de sua função primordial, de formulação e condução das políticas estratégicas de desenvolvimento do Estado.

Agências Executivas

No que diz respeito às Agências Executivas, vale o mesmo raciocínio. Elas destinam-se a gerar flexibilidade e agilidade administrativa à prestação de serviços que, por razões estratégicas, não podem ser alienados da estrita propriedade estatal. São atividades relacionadas, genericamente, aos seguintes setores:

1. atividades de arrecadação de impostos
2. promoção da seguridade social básica
3. garantia da segurança
4. regulamentação e regulação de mercados
5. fiscalização do cumprimento de determinações legais.

O programa prevê a flexibilização dos processos de gestão nas áreas de (1) orçamento e finanças; (2) gestão de recursos humanos e (3) serviços gerais e contratação de bens e serviços.

Não é igualmente objeto deste texto produzir um detalhamento sobre o modelo das Agências Executivas. Há extensa bibliografia a respeito. O sentido da nossa sugestão é de que o Estado do Rio Grande do Sul avance rapidamente para o estudo e adoção responsável deste modelo. Listamos a seguir nove órgãos da administração estadual passíveis de análise para a adoção do modelo das Agências Executivas:

Secretaria	Agência Executiva
Sec dos Transportes	DAER
Sec dos Transportes	SPH
Sec do Trabalho, Cidadania e Ação Social	IPERGS
Sec dos Transportes	Superintendência do Porto de Rio Grande
	AGERGS
Sec dos Transportes	Detran
Sec dos Transportes	Metroplan
Sec da Segurança	Brigada Militar
Sec da Segurança	Polícia Civil

A implantação de um programa de reforma do Estado, nos moldes acima enunciados, não produz um efeito imediato na redução do dispêndio orçamentário. Isto porque o Estado, em considerando tais organismos como de interesse público e geradores de externalidades positivas, deverá manter, num primeiro momento, a inversão orçamentária atualmente realizada em cada um desses órgãos. Ocorre que, dada a conversão desses organismos em Organismos Sociais ou Agências Executivas, tem-se a segura expectativa da obtenção de um acelerado ganho de produtividade no médio e longo prazo, o que permitiria ao Estado realizar um planejamento de redução gradativa das inversões orçamentárias totais na área de abrangência dessas atividades. Podemos supor, por hipótese, uma redução programada de 2% da inversão orçamentária em cada um desses organismos, e um aumento relativo de produtividade. A hipótese é mais do que plausível, e nos permite supor, em 10 anos, uma redução de 20% no gasto público para serviços no Rio Grande do Sul, sem perda de qualidade e resultado no atendimento à população. Ao contrário, seria plausível, com a adoção da tecnologia gerencial própria do terceiro setor, supor um forte crescimento nos resultados oferecidos pelo setor público à sociedade.

3. Desestatização

O processo de desestatização não deve ser encarado como uma forma de angariar recursos para as soluções de curto prazo do Tesouro do Estado. Simplesmente vender empresas estatais para conseguir recursos de curto prazo de forma a equilibrar as contas públicas é uma ação paliativa que funciona apenas no curto prazo. Uma vez terminados os recursos obtidos por concessões ou privatizações, o desequilíbrio orçamentário aparece novamente. Contudo, este processo é positivo, pois eleva a eficiência da economia como um todo, acabando por ter efeitos benéficos sobre as finanças públicas e sobre a qualidade dos serviços aos cidadãos. Boa parte dos ganhos de eficiência são derivados de melhoria e profissionalização da gestão das empresas, que ficam livres das usuais e constantes influências políticas. A experiência internacional mostra que, na maioria dos casos, a desestatização elevou os investimentos e o volume de produção, gerando ganhos de arrecadação de impostos que são permanentes. A experiência no Rio Grande do Sul com as privatizações da CRT e de parte da CEEE confirma este fato. Existem ainda três empresas estatais estaduais que seriam passíveis de avaliação para serem desestatizadas no futuro: CEEE, Corsan e Banrisul.

No caso do Banrisul os ganhos de longo prazo de uma eventual federalização seriam elevados. Tradicionalmente, os bancos estaduais foram usados como um instrumento para encobrir problemas financeiros do setor público estadual. Em outras palavras, os bancos estaduais eram constantemente utilizados para emprestar recursos, direta ou indiretamente, aos seus próprios controladores, os governos estaduais, agindo assim como um anestésico à necessidade de equilíbrio fiscal. Foram utilizados, também, para cobrir dívidas do Banrisul com a sua mão-de-obra. Em 1998, quando foi realizado o saneamento financeiro da instituição, a Fundação Banrisul de Seguridade Social ficou com R\$ 525,3 milhões, de um total de R\$ 562,5 milhões aportados pelo governo do Rio Grande do Sul. Embora o PROES tenha funcionado como um instrumento de disciplina financeira, nada garante que esta disciplina seja mantida no futuro. Ao contrário, mesmo saneado, o Banrisul não eliminou sua tendência, própria de bancos estaduais, de ignorar a separação das atividades de fomento daquelas bancárias propriamente ditas, continuando a usar os recursos de terceiros obedecendo às necessidades de caixa e às pressões políticas, em completo desacordo com a ciência financeira.

Note-se que, embora o Banrisul tenha obtido lucro entre 1999 e 2003, o valor total deste lucro não compensa o custo adicional em termos de pagamentos de juros e de elevação de endividamento que a decisão de não privatizar o banco causou neste mesmo período. Os juros pagos pelo Estado, a partir desta decisão, gerou um acréscimo anual na despesa próximo a R\$ 120 milhões no contexto do PROES, ao passo que o retorno líquido do Banrisul para o governo do estado

situa-se em cerca de R\$ 75 milhões, implicando um custo implícito de R\$ 45 milhões anuais. Some-se a isto um resíduo a ser saldado ao final do período de pagamentos, que infla este custo implícito total. Mesmo olhando tão-somente o lado financeiro, os lucros obtidos nos últimos cinco anos, que somam R\$ 674,9 milhões, também não foram suficientes para compensar o prejuízo obtido no ano de 1998, que foi de R\$ 761,8 milhões. Considerando-se o prejuízo acumulado anteriormente a este ano, que montava R\$ 525,3 milhões, o resultado financeiro acumulado pelo banco ao longo dos anos era negativo, na ordem de R\$ 1.287 milhões.

Resultado Financeiro do Banrisul - 1998-2004

Anos	Lucro líquido (R\$ milhões)	Rentabilidade sobre patrimônio líquido (%)
1998	-761,8	
1999	60,7	12,0
2000	83,5	15,5
2001	95,6	16,3
2002	149,7	21,6
2003	285,4	35,6

Fonte: Demonstrativos Financeiros/Banrisul

Segundo Relatório do TCE, “Em 2002 o cálculo de liquidez corrente reverteu-se, tendo o índice alcançado 0,70, significando que o Banco apresentava capacidade insuficiente para pagamento de suas obrigações de curto prazo. Essa situação deve-se ao fato de o Banco ter comprado, no exercício de 2002, créditos realizáveis a longo prazo, os quais pertenciam ao Estado (créditos da GM, FCVS do IPERGS, créditos da CORSAN com o DMAE e créditos da CEEE com diversas prefeituras do Rio Grande do Sul”, que confirmam a hipótese levantada acima de que, apesar do PROES, o Banco não eliminou a indisciplina financeira. Permanece, assim, usando recursos de depositantes em causas próprias, em desacordo com as leis financeiras, mas de acordo com os interesses dos eventuais governantes.

Portanto, uma eventual decisão de federalizar o Banrisul teria não apenas efeitos positivos de eficiência gerencial da instituição, mas poderia ainda reduzir os pagamentos de juros e a elevação da dívida do Rio Grande do Sul com o Governo Federal. Além disso, caso a gestão do banco não seja bem conduzida nos próximos anos, podemos terminar no pior dos mundos, obrigados a pagar a dívida do PROES e tendo um banco sem valor de mercado. Neste sentido, a hora certa de negociar a federalização do Banco é agora, quando o banco está saneado financeiramente. Neste caso, o Governo do Estado precisaria negociar com o Governo Federal a volta das condições mais favoráveis de limitação de

pagamentos de juros da dívida com a União que estavam disponíveis quando foram tomados os recursos do PROES.

Já nos casos da CEEE e da Corsan, a possibilidade de privatização é complicada, especialmente no curto prazo. Isto ocorre pois não há definição das regras de regulamentação no setores de energia e de água. É importante, contudo, que seja considerada como politicamente e economicamente desejável uma privatização futura no momento em que as condições de mercado assim permitirem.

Os recursos obtidos com eventuais privatizações não deveriam ser utilizados em gastos correntes de consumo do governo. Ao contrário, estes recursos advindos da venda de ativos do setor público poderiam ser utilizados no abatimento dos passivos já existentes, como a dívida acumulada pelo Instituto de Previdência do Estado (IPE), cuja avaliação está disposta na seção seguinte deste documento. Reduções no estoque de dívida presente levariam a uma queda na necessidade de pagamento de juros no futuro. Outra opção a ser considerada seria aplicar estes recursos em projetos de investimento em infra-estrutura, que geram retorno no médio e longo prazo via crescimento e desenvolvimento econômico.

4. Recursos Humanos

Apesar das limitações impostas pela legislação na busca de eficiência dentro da administração pública, sendo a principal delas a dificuldade de demissão de funcionários, é fundamental a busca de mecanismos de premiação e punição que melhorem a gestão de pessoal do estado. Para tanto, é preciso que existam não apenas aumentos de remuneração diferenciados entre funcionários públicos ativos e inativos, como também que, entre os funcionários ativos, a elevação de remuneração seja feita através de avaliação de produtividade. Como em média os aposentados do setor público têm uma remuneração mais elevada que os funcionários da ativa, novos aumentos de remuneração devem ser concedidos de forma diferenciada.

Atualmente, a diferenciação de reajustes entre funcionários públicos é feita, em grande medida, em função da concessão de reajustes de salários diferenciados pelos três poderes. Há uma indistinção entre a natureza das carreiras estratégicas para o Estado e as demais funções, sendo que o que determina o reajuste diferenciado não é a produtividade do funcionário, mas simplesmente sua vinculação a esta ou aquela carreira ou poder. Embora reconhecendo que existe independência entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, é preciso ter em mente que a fonte de recursos para todos os três poderes é uma só: a sociedade gaúcha. Em um momento de crise financeira, é preciso que exista maior equivalência na distribuição do ônus de contenção de gastos entre os três poderes.

Na medida em que o gasto em pessoal é o principal elemento de despesa do governo do Estado, qualquer solução do problema financeiro passa, inevitavelmente, pela necessidade de limitação do crescimento deste gasto. É fundamental que seja colocado um novo limite anual nos gastos com pessoal dos três poderes que seja inferior ao crescimento da receita corrente líquida do Estado. Os limites e travas constitucionais existentes são claramente insuficientes para conter os gastos públicos.

O elevado número de contratações de funcionários públicos estaduais entre 1999 e 2002, acabou por agravar o problema financeiro do Estado. Cabe analisar caso a caso as possibilidades de redução do quadro de pessoal através da não efetivação daqueles funcionários que ainda estejam em estágio probatório.

Outrossim, o Estado deve estabelecer o seu quadro de carreiras de Estado – carreiras para as quais a contratação de servidores estáveis é uma exigência da própria segurança do Estado e eficiência do serviço, e concentrar apenas e tão somente nestas carreiras a contratação, se necessária, de novos servidores. Para todos os demais cargos da administração pública, devem ser suspensas as contratações até a implantação do programa de reforma do Estado, a partir do

qual todos os funcionários não pertencentes às carreiras de Estado serão contratados, em qualquer instância, segundo a CLT. Quanto à política de reajustes salariais, o Estado deve instituir mecanismo que permita o aumento salarial, nas carreiras de Estado, vinculado à produtividade do servidor. Nas áreas publicizadas, a política salarial e os planos de carreira serão próprios de cada Organização Social.

Reforma da Previdência

A situação da previdência pública do Estado do Rio Grande do Sul é reconhecidamente alarmante. No passado, a ausência de ações que visassem equalizar os valores arrecadados (via contribuição) com a necessidade de pagamentos futuros, somados à opção pelo regime de repartição simples, levaram o Estado a conviver com uma situação insustentável, cujo déficit anual supera a marca dos impressionantes R\$ 3 bilhões (cerca de 23% do orçamento do Estado).

As recentes alterações aprovadas na Assembléia Legislativa por meio das Leis Complementares nº 12.065 e nº 12.066, de 29 de março de 2004, merecem destaque por irem no sentido correto, qual seja, buscar soluções para o problema da previdência do Estado. Contudo, cabe destacar que os cálculos atuariais realizados até o momento¹ são unânimes em apontar que a situação da previdência Estadual permanecerá altamente deficitária ao longo das próximas décadas, visto que as mudanças foram marginais diante da grave crise vivida. Dessa forma, urge a necessidade de aprofundamento do tema, buscando soluções estruturais e duradouras para a previdência gaúcha ao longo das próximas gerações.

Apesar do passivo existente com o pagamento de aposentadorias e pensões dos atuais servidores (ativos e inativos) e beneficiários ser elevado, a possibilidade de realizar alterações substanciais neste grupo é restrita. Entretanto, existem pelo menos duas medidas que devem ser propostas pelo Executivo por ter a capacidade de inserir as contas da previdência social gaúcha numa trajetória de solvência ao longo dos próximos anos.

Em primeiro lugar, o Estado precisa imediatamente fixar um teto para os vencimentos do funcionalismo, tendo-se em vista que este teto deverá ser compatível com a situação de deterioração das finanças públicas do Rio Grande do Sul. A espera pela aprovação da PEC paralela no Congresso Nacional tem causado gastos desnecessários para a administração pública. Uma possibilidade a ser considerada pelo governo do Estado seria a implementação, com acordo entre os três poderes, ou apenas no caso do poder executivo, de um escalonamento temporal do teto do funcionalismo público estadual. Em função da crise financeira do Estado, iniciaríamos, em 2004, com um teto relativamente

¹ Como exemplo podemos citar o trabalho feito pela empresa Delphos intitulado: *Avaliação Atuarial do Sistema Previdenciário do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2004.

baixo. A partir de um cronograma pré-definido, o teto seria elevado lentamente até 2006.

A segunda medida diz respeito à estruturação do sistema previdenciário para os futuros servidores públicos. Como as experiências nacionais e internacionais têm mostrado, os regimes de repartição simples vêm gerando resultados financeiros insatisfatórios do ponto de vista do fluxo financeiro, o que tem levado muitos países a buscarem soluções alternativas diante do acúmulo dos passivos previdenciários². Parte importante desta explicação está no mecanismo atual de financiamento, pelo qual as contribuições dos ativos se transformam em vencimentos de inativos e pensionistas no mesmo período. Isto mostrou-se inadequado especialmente frente a dois fatos: o aumento da expectativa de vida das pessoas ao longo dos anos e o descasamento entre a contribuição (baixa) e os benefícios garantidos.

Dessa forma, o regime de previdência do Estado para os novos servidores públicos deve ser alterado para o regime de capitalização, em que os servidores e seus respectivos dependentes terão suas remunerações de forma proporcional às suas contribuições ao longo da atividade. A execução deste regime pode seguir os mesmos procedimentos existentes no mercado privado, em que os próprios funcionários públicos seriam os gestores da aplicação destes recursos, juntamente com o poder executivo, evitando sua má utilização. Vale destacar que esta medida deve ser aplicada nas três esferas de poder: executivo, legislativo e judiciário.

Em relação ao período de transição, em que haveria uma gradativa redução da base contributiva do regime atual (de repartição), deve-se esclarecer alguns pontos. Atualmente, o volume de despesas anual com a previdência pública do Estado (desconsiderando o IPE/saúde) é de aproximadamente R\$ 3,4 bilhões. Por outro lado, as contribuições totais somam uma quantia próxima a R\$ 314 milhões, ou seja, o volume de contribuições em relação às despesas é inferior a 10% e o déficit é maior que R\$ 3 bilhões. Com as modificações aprovadas em março (que aumentaram as alíquotas dos ativos e dos inativos para 11%) esta receita tende a crescer para valores próximos de R\$ 450 milhões. Ou seja, a despeito desta recente reforma, o tesouro estadual permanecerá tendo elevada participação na composição dos benefícios (cerca de 88%).

Dessa forma, considerando-se que durante alguns anos o Estado verá reduzida a receita para pagamento da previdência dos atuais servidores, uma vez que os novos servidores estarão num regime próprio de capitalização, as vantagens financeiras de médio e longo prazo (equilíbrio nas contas da previdência) superam os custos com a redução temporária das contribuições. Deve-se ainda ter em mente que existem dois fatores que amenizam os custos deste período de transição.

² Um caso típico de modificação exitosa do regime previdenciário é o chileno. Para maiores detalhes, ver estudo do Banco Mundial: *Chile's Pension Reform After 20 Years*. Dezembro de 2001.

Primeiramente, pode-se utilizar as receitas de concessões, vendas de ativos não essenciais e de empresas estatais para constituir um fundo a ser utilizado na medida em que a base de contribuintes do atual regime foi reduzida. Por fim, como a recente reforma estabeleceu contribuição previdenciária sobre inativos de 11%, a perda de arrecadação jamais será integral (R\$ 314 milhões, utilizando os valores atuais), pois haverá receita advinda dos próprios inativos.

5. Informalidade, Sonegação e Redução de Impostos

A informalidade vem crescendo muito rapidamente no Brasil. Ela se coloca tanto do ponto de vista das empresas como no mercado de trabalho. As ações dos que se dedicam à economia informal são estimuladas pelos altos ganhos dessas atividades. E os altos ganhos, por sua vez, provém da alta carga tributária que incide sobre as atividades formais, a tal ponto de se observar, em algumas atividades, como a que ocorreu com o comércio ilegal de combustíveis em São Paulo, que bastou reduzir as alíquotas para esse comércio desaparecer totalmente. A partir dos anos oitenta, o número de empresas informais cresceu muito, sendo sua maior expressão visível o comércio de rua nas grandes cidades e as feiras itinerantes que viajam por todo o interior do Rio Grande do Sul.

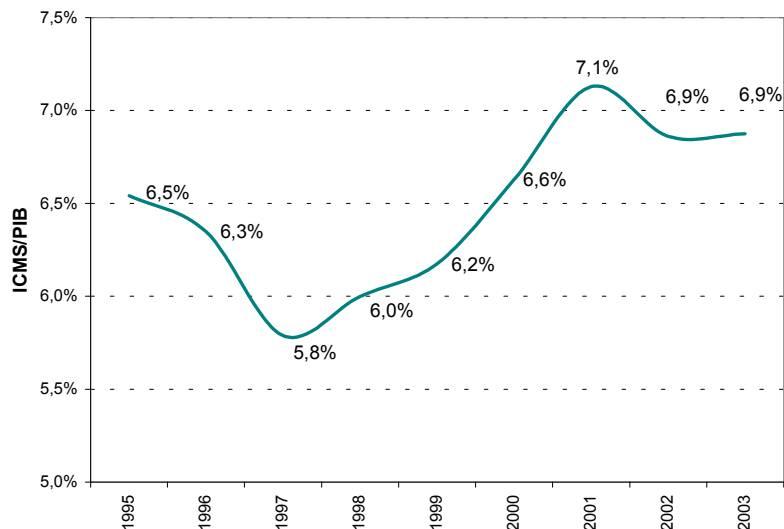
Uma ação decisiva do Estado deve ser empreendida contra a informalidade endêmica que tomou conta do Rio Grande do Sul, via redução paulatina da carga tributária, de forma que todos paguem impostos com alíquotas mais baixas.

No que tange aos impostos, é de notório conhecimento da sociedade brasileira que a participação do Estado na economia, medida em termos de carga tributária, vem crescendo de forma assustadora nos últimos quinze anos no Brasil, sendo que no Rio Grande do Sul a situação não é diferente. A tendência da participação do principal imposto estadual (ICMS) no PIB gaúcho é crescente nos últimos anos, conforme pode ser visto no gráfico abaixo.

A simples observação destes números permite constatar que a atual grave crise financeira que o Estado enfrenta não tem origem num problema de ausência de recursos transferidos da sociedade para os cofres públicos. Na verdade, este excesso de tributação sobre a sociedade tem obtido como resultado líquido uma diminuição do dinamismo da atividade econômica do Estado, em particular, as atividades formais.

O programa "RS Competitivo" deverá demonstrar que a redução do ICMS em algumas cadeias produtivas gaúchas é capaz de promover competitividade tributária, em primeiro lugar, incentivando a formalidade e contribuindo para a elevação da receita do Estado. Cabe salientar, todavia, que os resultados destas medidas ultrapassam o crescimento direto da arrecadação pública. Afetam também o emprego e, dessa forma, a renda. A diminuição do patamar das alíquotas de ICMS de alguns setores age no sentido de contribuir para dinamizar a atividade produtiva, gerando ganhos tanto para as empresas como para o próprio setor público. Desmistifica-se, assim, a lógica de que a arrecadação só cresce com o aumento das alíquotas.

Evolução (%) da participação do ICMS no PIB do RS



Fonte: Sefaz/RS e FEE

No atual contexto de informalidade e carga tributária crescentes, a política de redução de alíquotas é certamente uma fonte alternativa para melhorar a situação financeira do Estado via restauração da competitividade, que leva ao crescimento econômico. Desta forma, esperamos que, dados os resultados já obtidos e os que estão por vir em um futuro bastante próximo, o Governo do Estado se sensibilize e expanda o "RS Competitivo" para outros setores da economia, criando uma barreira quase intransponível à ilegalidade nos negócios: o baixo benefício da sonegação.

6. Reavaliação da UERGS

O investimento público e privado em ensino e pesquisa é fundamental para o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um povo. O ensino básico ocupa lugar de destaque ao desenvolver as capacidades dos indivíduos, promovendo maiores oportunidades de progresso pessoal para cada cidadão. Por outro lado, a universidade, enquanto centro de excelência de pesquisa e de formação de recursos humanos altamente qualificados, alavanca o desenvolvimento científico e tecnológico da sociedade.

A partir deste quadro geral de referência, consideramos que as opções feitas na época da criação da UERGS foram equivocadas. O Rio Grande do Sul conta com uma rede ampla de universidades comunitárias e religiosas, que poderiam exercer a função de formação de recursos humanos de forma mais eficiente (a gestão é privada) e, conseqüentemente, mais barata que a Universidade Estadual. Como a compra de vagas para estudantes nas universidades comunitárias e religiosas é relativamente mais barata, para um mesmo padrão de qualidade, um mesmo volume de gasto público empenhado para a UERGS poderia atingir um número maior de estudantes gaúchos. Os alunos que atualmente estão matriculados nesta universidade poderiam ser transferidos para universidades comunitárias para um curso equivalente ao qual estão matriculados, sendo os custos referentes a estas transferências arcados pelo governo do Estado.

Por outro lado, no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico, é fundamental que existam altos padrões de excelência acadêmica em nível nacional e internacional. Também neste caso, o projeto da UERGS é demasiadamente assistencialista para gerar resultados positivos para a sociedade. Neste sentido, a experiência da criação da UERGS é totalmente diferente da opção feita pelos paulistas no início dos anos trinta, depois da derrota na revolução constitucionalista, com a criação de uma universidade cujo objetivo central era a excelência acadêmica.

Com esta reavaliação do papel da UERGS, recursos poupados poderiam ser melhor utilizados tanto no setor de educação superior e desenvolvimento científico e tecnológico (compra de vagas em universidades comunitárias e religiosas e desenvolvimento tecnológico através da FAPERGS), como em outros setores carentes de recursos no Estado.

7. Conclusão

Neste documento procuramos estabelecer algumas diretrizes para um equacionamento de longo prazo para as finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Procuramos, ainda, sugerir alguns princípios básicos que, se aplicados, poderiam elevar a qualidade do serviço público estadual. O nosso foco central são reformas gerenciais que elevem a eficiência do gasto público no nosso Estado.

Na medida em que a receita do Estado do Rio Grande do Sul cresce ao longo do tempo, o equacionamento da crise financeira pode ser obtido “simplesmente” através de uma contenção do gasto público. Basta que as despesas cresçam continuamente abaixo das receitas para que o desequilíbrio fiscal estrutural seja resolvido no médio prazo. Nesse âmbito, é preciso determinação política de fazer as mudanças necessárias para cortar e, principalmente, aumentar a eficiência do gasto público.

A crise estrutural, não obstante, pela qual passa o Estado, que gera ineficácia, desperdício de recursos, desmotivação do funcionalismo público, entre outros males comuns na máquina pública brasileira, exige, para seu equacionamento, soluções estruturais, que passam pela aplicação do programa de reforma do Estado. Neste âmbito, não bastam políticas de ajuste fiscal, corte de despesas, racionalização do gasto e da contratação de pessoal, etc. É preciso mudar os regimes e propriedade e os controles de gestão no setor público. Isto exigirá, sem dúvida, coragem política e visão de longo prazo.